

## **Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid?**

Prof. dr. R. van Schoonhoven

Rotterdam, 23 november 2016



# Inhoudsopgave

1	Introductie	4
2	Governance en horizontale verantwoording: de grondgedachte	6
3	Beweging in het formele kader	9
3.1	Medezeggenschap	9
3.2	Professioneel statuut	10
3.3	Code goed bestuur	11
3.4	Wat binnenkort nog volgt	12
3.5	Complementair: ontwikkeling verticaal toezicht	13
3.6	Wat zien we aan beweging in het formele kader	14
4	Beweging in de praktijk	15
4.1	Feiten over medezeggenschap in het mbo	15
4.2	Feiten over klachten in het mbo	16
4.3	Feiten over horizontale verantwoording in het mbo	17
4.4	Feiten over de ontwikkeling van horizontale verantwoording en governance, onderwijsbreed	18
4.5	Wat weten we over de ontwikkeling van horizontale verantwoording in het mbo?	19
5	Ontwikkeling in de relevante context	20
5.1	Wat voor wie	20
5.2	Wat voor wie	22
6	Horizontale verantwoording in een nieuwe werkelijkheid	25
6.1	Leerproces en legitimatie	25
6.2	Buiten bestaande kaders?	27
7	Lijnen naar de toekomst	30
	Geraadpleegde literatuur	33
	Over de auteur	38

# 1 Introductie

Van scholen in het algemeen en mbo-instellingen in het bijzonder wordt veel verwacht. De samenleving verwacht goed opgeleide jongeren, die klaar zijn voor de arbeidsmarkt of voor het vervolgonderwijs en die als volwaardig burger meedoen in de samenleving. Daarvoor is het nodig dat de kwaliteit van het beroepsonderwijs op peil is; het bestuur van de instelling moet daarop zijn gericht. Waarbij dan als uitgangspunt geldt dat datzelfde bestuur contact houdt met, en verantwoording aflegt aan de omgeving van de school. Dit om te voorkomen dat het onderwijs een doel in zichzelf wordt en weinig tot geen connecties meer heeft met wat daarbuiten gaande is. Verbinding met buiten is nodig voor afstemming op de verwachtingen, door te leren van de signalen van diezelfde buitenwereld over de ervaren kwaliteit van het verzorgde onderwijs. In de bredere filosofie op besturen in het onderwijs wordt dit aspect ook wel aangeduid als *horizontale verantwoording*. Besturen leggen met het oog op het stimuleren van interne leerprocessen en het legitimeren van inhoud en vorm van hetgeen wordt aangeboden, verantwoording af aan relevante stakeholders in hun omgeving.

In deze bijdrage wordt ingegaan op de vraag hoe anno 2016 de stand van zaken op het vlak van horizontale verantwoording in het mbo is te duiden en wat op dat punt mogelijke ontwikkelingslijnen zijn naar de toekomst. Dit teneinde ook daar waar het gaat om horizontale verantwoording in het mbo een beredeneerde basis neer te zetten voor een discussie over de ontwikkelingen waar het mbo in de komende periode mee te maken krijgt.<sup>1</sup>

Daartoe wordt in paragraaf 2 ingegaan op de kern van de besturingsfilosofie waarop sinds 2005 het onderwijsbeleid in belangrijke mate gestoeld is geweest, en op de rol die horizontale verantwoording daarin wordt toebedeeld. In paragraaf 3 wordt beschreven op welke wijze sinds 2005 aan de formele kant van het onderwijsbestel aanzetten zijn gegeven tot versterking en daarmee tot stimulering van horizontale verantwoording. Paragraaf 4 schetst op basis van literatuur en onderzoeksrapportages de empirische kant van de zaak: wat kunnen we zeggen over de ontwikkelingsgang van horizontale verantwoording in het mbo sinds 2005? Met paragraaf 3 en 4 zijn dan de kaders en feiten beschreven. In paragraaf 5 wordt de overstap gemaakt naar het verkennen van mogelijke ontwikkelingslijnen naar de toekomst. Die verkenning mondt in paragraaf 6 uit in het beschrijven van twee scenario's die elk te positioneren zijn binnen de vigerende besturingsfilosofie; ook wordt een derde scenario geschetst dat wat meer buiten die bekende kaders treedt. In paragraaf 7 wordt de bijdrage afgesloten met een samenvatting van de bevindingen.

<sup>1</sup> Het doel van de paper is daarmee niet gelegen in het komen tot nadere een conceptuele verduidelijking van het begrip horizontale verantwoording, noch van een uiteenzetting over welke (positieve) effecten - in theorie - van horizontale verantwoording zijn te verwachten. Daarvoor wordt verwezen naar andere auteurs, waaronder Bovens & Schillema (2009), Brandsen e.a. (2005) en Hooijmans e.a. (2012) .



## 2 Governance en horizontale verantwoording: de grondgedachte

De rol en het belang van horizontale verantwoording bij goed besturen komt ruim tien jaar geleden in het onderwijsbeleid naar voren. In 2004 komt het toenmalige kabinet met het punt dat 'governance' ook in het onderwijs de leidraad dient te zijn voor de inrichting van de bestuurlijke verhoudingen.<sup>2</sup> Daaronder wordt dan begrepen: de verhouding OCW-instellingsbesturen én de structuren en werkwijzen van diezelfde instellingsbesturen. Gelijktijdig aan het komen tot verdergaande deregulering en administratieve lastenverlichting wordt het beginsel dat de overheid stelselverantwoordelijkheid draagt, en de school- en instellingsbesturen primair aan zet zijn als het gaat over het realiseren van goed onderwijs. De overheid treedt kortom terug en geeft de besturen meer ruimte.<sup>3</sup> Dat dan wel onder de voorwaarde dat er bij de besturen een scherpe scheiding komt tussen bestuur en toezicht, én dat het gemeengoed wordt dat de instellingen publiekelijk verantwoording afleggen: "ook de omgeving van deze instellingen zal directer moeten worden betrokken bij de (prestaties van de) instellingen. Er zal een dynamiek van checks and balances moeten ontstaan, waarbij de instelling niet alleen verantwoording aflegt, maar ook betekenisvol overleg voert. De omgeving van de onderwijsinstelling zal reële invloed moeten hebben op de strategie en het beleid van de instelling."<sup>4</sup> Een jaar later worden deze uitgangspunten verder uitgeschreven in een Beleidsnotitie governance. Aangegeven wordt dat de overheid een soberder rol te spelen heeft, en dat dat gecompenseerd gaat worden door inbreng van relevante stakeholders, zoals studenten en docenten. "Het bevoegd gezag van de instellingen is de spil: de schoolbesturen kunnen (...) meer zélf bepalen hoe zij het onderwijs inrichten («onderwijs op maat»), maar moeten daarover wel verantwoording afleggen. Leraren, leerlingen/studenten, ouders en andere belanghebbende partijen krijgen een positie die hen goed in staat stelt om hierop invloed uit te oefenen («horizontale verantwoording»). De overheid moet de eigen regels en voorschriften sterk verminderen en scherper toesnijden op onderwijsresultaten. Toezicht en de handhaving worden versoerd, maar wel aangescherpt."<sup>5</sup>

In de relevante literatuur wordt goed besturen of 'governance' omschreven als het waarborgen van de samenhang in het sturen, beheersen van en toezicht houden op een organisatie, dit teneinde de gestelde doelen van de organisatie op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze te realiseren. Onderdeel daarvan is het streven naar een

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1.

<sup>3</sup> Zie ook Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1, p. 12.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 9, p. 3.

open communicatie met en het afleggen van verantwoording aan relevante belanghebbenden (De Vijlder 2008; Onderwijsraad 2006; Bovens & Schillemans 2009). Dat laatste – communiceren en verantwoorden met belanghebbenden die niet in een hiërarchische relatie tot de organisatie staan – wordt dus ook wel aangeduid als horizontale verantwoording.

Aan horizontale verantwoording kunnen idealiter twee dimensies worden onderscheiden (Brandsen e.a. 2005; Van Schoonhoven 2010). Ten eerste de meer procesmatige dimensie: de communicatie en verantwoording richt zich op de doelen van de organisatie en het realiseren daarvan. Bijvoorbeeld: een roc bespreekt met een platform van belanghebbenden de voorgenomen middellange termijn visie en legt vervolgens ook aan dat platform na enige tijd de uitkomsten en resultaten voor. We noemen dit procesmatig omdat deze inbreng en betrokkenheid vooral signalen van buiten naar binnen brengt en de organisatie via het op gang brengen of bijsturen van interne leerprocessen helpt de afstemming op de wereld buiten het roc te optimaliseren. Er is idealiter echter ook een tweede dimensie van horizontale verantwoording, die betrekking heeft op structuuraspecten van de organisatie. Oftewel het betrekken van diezelfde belanghebbenden bij vraagstukken die gaan over het beleggen van bestuurs- en toezichtsverantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld het voorleggen van het medezeggenschapsstatuut en de klachtenregeling aan het extern platform. Horizontale verantwoording op ook deze punten versterkt met name de legitimiteit van interne structuren. Naar Brandsen en anderen kan deze tweeledige dimensionaliteit ook wel worden gekenschetst als 'de dubbele helix' van horizontale verantwoording: het één krijgt pas betekenis, wordt sterker als ook van het andere sprake is (Brandsen e.a. 2005). Alleen verantwoording afleggen in termen van 'informatie verstrekken' aan stakeholders heeft niet zo veel zin als die stakeholders daar op hun beurt niet zo veel mee kunnen doen in de richting van de organisatie. Er moet kortom in beginsel sprake zijn van een mogelijkheid tot beïnvloeding, welke mogelijkheid sterker wordt als stakeholders ook betrokken worden bij het bespreken van die beïnvloedingsmogelijkheden als zodanig. 'Toezicht' vormt overigens met horizontale verantwoording een contrastpaar. Dit wordt mooi geduid in het advies van de Onderwijsraad *Publieke belangen dienen*: "Toezicht is gericht op het komen tot een oordeel, met de mogelijkheid sancties te verbinden aan dat oordeel. Verantwoording is gericht op leren en verbeteren. Wanneer aan verantwoording, direct of indirect, sancties worden verbonden, zet dat het leereffect onder druk." (Onderwijsraad 2013). Vormen van intern toezicht, zoals een Raad van Toezicht, zijn ten gevolge van de op dit punt ontwikkelde onderwijswetgeving hiërarchisch bovengeschild aan het bestuur; intern toezicht kan tot oordelen over het bestuur en tot sancties komen. Datzelfde geldt voor het extern toezicht zoals beoefend door de Inspectie van het Onderwijs. De 'verantwoording' die een instelling aan deze toezichtsorganen aflegt, staat in het teken van toezicht en is daarmee niet te kenschetsen als horizontale verantwoording.

De besturingsfilosofie van governance heeft ruim een decennium geleden ingang gevonden in het onderwijs, overigens ook in navolging van

andere semi-publieke sectoren. In de sector van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie – toen nog aangeduid als bve – staat het sinds die tijd ook op de agenda. Bijvoorbeeld in de nota Koers BVE uit 2005, die overigens de actuele titel draagt *Regio aan zet*. In de nota lezen we: “Maatschappelijke ondernemingen hebben niet alleen een verticale maar ook een horizontale verantwoordingsrelatie naar de directe omgeving. Het is daarom van belang dat de overheid het speelveld waarin de instellingen in het beroepsonderwijs opereren, zodanig ordent dat er sprake is van evenwichtige verhoudingen. Dit is het geval als instellingen en andere partijen binnen de instellingen voldoende prikkels ervaren om ruimte die ze krijgen, te benutten, terwijl andere partijen rond de instelling op hun beurt worden gestimuleerd om instellingen actief aan te spreken op de wijze waarop zij die ruimte invullen.” (OCW 2005).

Nu we helder hebben wat met horizontale verantwoording is bedoeld, rijst de vraag wat sinds die aanvangsjaren in gang is gezet in het formele kader gericht op het stimuleren en versterken van horizontale verantwoording in en door mbo-instellingen? En wat zeggen de feiten: is die horizontale verantwoording tot ontwikkeling gekomen zoals destijds was beoogd? Over die twee vragen gaan de volgende paragrafen.



### 3 Beweging in het formele kader

Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het formeel-juridisch kader van mbo-instellingen, die relevant zijn voor horizontale verantwoording? Hierna bespreken we achtereenvolgens de regulering van medezeggenschap, het professioneel statuut en de code goed bestuur. Daarna wordt ingegaan op bepalingen die naar alle waarschijnlijkheid binnenkort nog volgen, namelijk versterking van medezeggenschap in het kader van de bestuurskracht van instellingen en het klachtrecht voor studenten. Zoals hiervoor geschetst is toezicht complementair aan horizontale verantwoording; daarom wordt ook kort ingegaan op wijzigingen in bepalingen met betrekking tot het extern toezicht. Aan het einde van de paragraaf duiden we kort de ontwikkelingslijn die met dit alles het formele kader van horizontale verantwoording in het mbo in de afgelopen tien jaar heeft doorgemaakt.

#### 3.1 Medezeggenschap

Medezeggenschap kan een belangrijke rol vervullen in processen van horizontale verantwoording. Dit omdat mét de medezeggenschapsorganen, studenten, docenten en waar relevant ouders, reeds over een platform beschikken om met het bestuur in gesprek te gaan over de interne structuren, de doelen van de organisatie en de mate waarin die doelen worden gerealiseerd. Ze zijn er kortom al en kunnen vanuit en in samenhang met hun wettelijk verankerde functie óók een bijdrage leveren aan horizontale verantwoording.

Overigens zijn het wel twee analytisch te scheiden zaken. Horizontale verantwoording is niet gelijk te stellen aan medezeggenschap, want het kan breder zijn dan dat. En omgekeerd is medezeggenschap niet altijd horizontale verantwoording, omdat deze organen nu eenmaal ook met hun advies- en instemmingsrechten een formele betrokkenheid en positie hebben bij beleidsbepaling. Maar het één kan dus wel benut worden voor, in het teken staan van, het ander. Om dat te stimuleren kan de overheid palletjes in wet- en regelgeving zo omzetten, dat de rol van medezeggenschap in het kader van horizontale verantwoording beter uit de verf kan komen. Vanuit die optiek is het dus relevant te weten wat er in de afgelopen jaren met betrekking tot de regulering van medezeggenschap in het mbo is veranderd.

Belangrijkste wijziging is dat in 2010 een ander medezeggenschapsregime is ingevoerd. In dat jaar heeft het mbo afscheid genomen van de Wet medezeggenschap onderwijs uit 1992 (WMO 1992), die uitging van een medezeggenschapsraad waar personeel en studenten gezamenlijk zitting hadden.<sup>6</sup> In plaats daarvan schrijft de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) nu voor dat mbo-instellingen een deelnemersraad instellen voor studenten. In de WEB zijn echter geen bepalingen opge-

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31 266, nrs. 1-3; Stb. 2010, 8.* In bepaalde situaties dienen de instellingen tevens een ouderraad in te stellen, zie art. 8a.1.3 WEB.

nomen over de personele medezeggenschap, aangezien deze medezeggenschap mét het vervallen van de WMO 1992, direct onder de Wet op de ondernemingsraden (WOR) is komen te vallen. Sindsdien kennen mbo-instellingen dus het onderscheid tussen ondernemingsraad (personeel) en deelnemersraad (studenten). Bij deze wijziging is overigens bepaald dat de ondernemingsraad invloed dient te hebben op de samenstelling van de Raad van Toezicht, onder meer door het uitbrengen van advies over profielschetsen voor leden van de Raad van Toezicht; ook heeft de ondernemingsraad de mogelijkheid bindend een kandidaat voor die Raad van Toezicht voor te dragen. Dat laatste wordt ook wel aangeduid als 'de kwaliteitszetel' van de ondernemingsraad in de Raad. Tevens is bepaald dat de Raad van Toezicht de ondernemingsraad vertrouwelijk hoort bij voorgenomen besluiten rond benoeming en ontslag van leden van het College van Bestuur. De deelnemersraad en ondernemingsraad hebben er verder sinds 2010 enkele taken en bevoegdheden bijgekregen. Het gaat dan om de gezamenlijke betrokkenheid van beide raden bij fusievoornemens<sup>7</sup>, het instemmingsrecht van de deelnemersraad bij afwijken van de voorschriften rond onderwijstijd<sup>8</sup> en adviesrecht van de deelnemersraad op het punt van het verstrekken van informatie aan aspirant deelnemers (de 'bijsluiter').<sup>9</sup>

### 3.2 Professioneel statuut

Met de invoering van de WOR voor het personeel in het mbo zouden specifieke, onderwijsgerelateerde advies- en instemmingsrechten komen te vervallen. De WOR is immers een wet met algemene strekking, die op nagenoeg alle sectoren in de samenleving van toepassing is. Om te voorkomen dat de komst van de WOR een verslechtering van de inspraakmogelijkheden zou betekenen, is ervoor gekozen één en ander in een bijlage bij de cao bve te repareren. Deze bijlage staat ook wel bekend als 'het professioneel statuut' van het mbo.

Bij diezelfde gelegenheid is tevens afgesproken dat in het mbo het onderwijsteam de basis organisatorische eenheid is en dat de docent, als professional met zeggenschap over zijn werk, in dat teamverband functioneert. Om de professionele en de teamverantwoordelijkheid op elkaar én op de verantwoordelijkheid van management en bestuur af te stemmen, komt er op elke instelling een regeling voor werkoverleg waarin tenminste is opgenomen, dat binnen de wettelijke, financiële en beleidskaders over alle aangelegenheden betreffende de didactisch-pedagogische aanpak en lesmethoden in het werkoverleg van het onderwijsteam besluitvorming plaatsvindt.

<sup>7</sup> Wijziging art. 8a.1.5 WEB i.v.m. invoering fusietoets; *Stb.* 2011, 85; 388; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 040, nr. 17.

<sup>8</sup> Wijziging art. 8a.2.2 WEB i.v.m. afwijking onderwijstijd (3e lid onder m); *Stb.* 2013, 288; 305; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 187, nr. 17.

<sup>9</sup> Wijziging art. 8a.2.2 WEB i.v.m. informatieverstrekking aan aspirant-deelnemers (4e lid onder f); *Stb.* 2015, 56; 215; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 948, nrs. 1-3.

Het professioneel statuut mbo kent inmiddels ook een wettelijke verankering in de Wet educatie en beroepsonderwijs.<sup>10</sup>

De mbo-sector is daarmee de enige onderwijssector die er in is geslaagd om tegen de achtergrond van het wetsvoorstel versterking positie leraren – waarvan de behandeling in de Kamer vanaf 2011 stil ligt<sup>11</sup> – met een professioneel statuut op het niveau van de sector te komen, dit te voorzien van een wettelijke basis en de gemaakte afspraken ook doorwerking te laten vinden op instellingsniveau.

### 3.3 Code goed bestuur

Niet alleen met het professioneel statuut, maar ook als het gaat om het formuleren van de principes van goed bestuur op niveau van de sector heeft het mbo – ten opzichte van andere onderwijssectoren – in het achterliggende decennium het voortouw genomen. De sector formuleerde namelijk al in 2006 de eerste Code Governance BVE; het voortgezet en primair onderwijs kwamen in 2008 respectievelijk 2010 met hun eerste versies.

Inmiddels is het mbo toe aan een derde editie, die in 2014 in werking is getreden (MBO Raad 2014). Deze versie formuleert niet alleen de principes van goed bestuur waaraan instellingen zich hebben te houden; aan de naleving van een belangrijk deel van die principes, namelijk de principes in hoofdstuk 3 van de code, kunnen nu ook gevolgen voor het lidmaatschap van de MBO Raad worden verbonden. Anders gezegd: leden houden elkaar scherp en roeyement kan volgen als een lid de principes met voeten treedt.

In de huidige code is overigens geen expliciete plaats ingeruimd voor horizontale verantwoording zoals omschreven in de vorige paragraaf. Wel is in hoofdstuk 2 van deze code bepaald dat wordt gezorgd voor productieve tegenspraak, met onder meer medezeggenschapsorganen en externe stakeholders. En in hoofdstuk 3 van de code is opgenomen dat het college van bestuur ervoor zorgt dat de dialoog met externe belanghebbenden in de organisatie wordt geformaliseerd, verankerd en onderhouden. In beide gevallen geldt dat instellingen de principes smaller kunnen invullen dan de bredere betekenis die zowel beleidsmatig als in de relevante literatuur aan horizontale verantwoording wordt gegeven.

Net als met het professioneel statuut mbo het geval is, is ook de code goed bestuur inmiddels voorzien van een wettelijke verankering. In de Wet educatie en beroepsonderwijs is in 2009 opgenomen dat instellingen in het jaarlijkse bestuursverslag melden hoe zij omgaan met de code.<sup>12</sup> Bij de wetswijziging werd destijds opgemerkt: “Besloten is in de

<sup>10</sup> In artikel 4.1.3 WEB is bepaald dat bevoegde gezagsorganen en vakorganisaties een professioneel statuut vaststellen; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 266, nrs. 1-3.

<sup>11</sup> De behandeling is aangehouden omdat sectoren de mogelijkheid werd geboden, in het licht van gemaakte afspraken daarover in de verschillende bestuursakkoorden, eerst zelf met een (model) professioneel statuut te komen alvorens deze verplichting in de onderwijswetten te verankeren. *Kamerstukken II* 2012/13, 32 396, nr. 13.

<sup>12</sup> Dit is opgenomen in artikel 2.5.4 WEB, eerste lid; zie voorts de Regeling aanwijzing code ‘Goed bestuur in de bve-sector’, *Stcrt.* 2009, 19320.

wet bij deze zelfregulering aan te sluiten. Zo wordt voorkomen dat meer wettelijke voorschriften op het gebied van intern toezicht en horizontale verantwoording nodig zijn."<sup>13</sup>

### 3.4 Wat binnenkort nog volgt

In het formele kader van horizontale verantwoording in het mbo zijn nog twee belangrijke veranderingen aanstaande. Ten eerste krijgen de medezeggenschapsorganen in het kader van versterking bestuurskracht binnenkort meer advies en instemmingsrechten; ten tweede is een wet aangenomen die voorziet in het klachtrecht van mbo-studenten.

Na de verwikkelingen bij Amarantis Onderwijsgroep heeft de minister ingezet op het versterken van de bestuurskracht van onder meer de besturen van mbo-instellingen.<sup>14</sup> Uit deze plannen is de wet versterking bestuurskracht voortgevloeid, die medio 2016 door de Eerste Kamer is aangenomen. Oorspronkelijk bestond dit wetsvoorstel uit twee elementen: 1) de opdracht aan intern toezichthouders om bij vermoedens van wanbeheer door het bestuur dit te melden aan de Inspectie van het onderwijs en 2) het uitbreiden van instemmings- en adviesrechten voor medezeggenschapsorganen. Het eerste element is gesneuveld in de Tweede Kamer, waardoor het wetsvoorstel dat medio juni is aangenomen door de Eerste Kamer enkel nog het tweede element omvat.<sup>15</sup> Tegen die achtergrond kan men stellen dat het eerder een wet 'versterking medezeggenschap' dan een wet versterking bestuurskracht is geworden.

De wet breidt de medezeggenschapsbevoegdheden in het mbo op hoofdlijn als volgt uit:

- De deelnemersraad en de ondernemingsraad krijgen in gezamenlijkheid een instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting.
- De deelnemersraad krijgt adviesrecht met betrekking tot benoeming of ontslag van de leden van het college van bestuur.
- De benoeming van de leden van het college van bestuur en van de raad van toezicht geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen.
- Sollicitatiecommissies voor het benoemen van een lid van het college van bestuur bevatten in het vervolg een lid van of namens de ondernemingsraad respectievelijk de deelnemersraad.
- De raad van toezicht voert ten minste tweemaal per jaar overleg met de deelnemersraad en de ondernemingsraad van de instelling.

Dan de tweede nog aanstaande verandering: de wettelijke regeling van het klachtrecht. Het mbo is tot nu toe de enige onderwijssector die geen wettelijke verankering kent van het beginsel dat een instelling beschikt over een klachtenregeling. Zowel in het hoger, als in het primair en voortgezet onderwijs is die opdracht aan instellingen en scholen al

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 599, nr. 3, p. 7.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 10.

<sup>15</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34 251, A. Stb. 2016, 273; inwtr. Stb. 2016, 327.

enige tijd opgenomen in de betreffende sectorwetten. Voor het mbo (nog) niet, omdat er lange tijd vanuit werd gegaan dat ook op dit vlak de zelfregulering in en door de sector zou leiden tot een afdoende regeling op instellingsniveau. Immers, het voorzien in een klachtenregeling staat ook als beginsel in de code goed bestuur. Echter, onder meer uit Inspectierapportages is gebleken dat de klachtenregeling bij een deel van de instellingen óf niet goed vindbaar is op inter- of intranet, óf dat er geen regeling is. Daarom heeft de minister een wetsvoorstel ingediend dat instellingen verplicht om te voorzien in een klachtenregeling voor studenten. Het wetsvoorstel is inmiddels aangenomen door de Eerste Kamer.<sup>16</sup>

### 3.5 Complementair: ontwikkeling verticaal toezicht

Als het domein van het toezicht groter of anders van karakter wordt, dan heeft dat repercussies op het domein dat in beginsel open staat voor horizontale verantwoording in en rond de instelling. Toezicht en horizontale verantwoording zijn immers, zoals de Onderwijsraad ook opmerkt, complementaire domeinen. Daarom is het relevant te weten wat er in de kolom van het verticaal toezicht, en dan met name het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, in de afgelopen tien jaar in formeel opzicht is veranderd.

In dat toezicht zijn twee belangrijke veranderingen doorgevoerd.

Ten eerste, specifiek voor het mbo is de verandering die vrij recent is doch bij velen niet (meer) zo scherp op het netvlies staat. Dat is het punt dat mbo-instellingen vanaf 1996 en tot 2008 in beginsel zelf verantwoordelijk waren over de kwaliteit van hun examinering. De Wet educatie en beroepsonderwijs was – naar voorbeeld van het hoger onderwijs – op die leest geschoeid. Na zorgen over dat toezicht werd het Kwaliteitscentrum Examinering – een orgaan van de sector zelf – met die taak belast. Dit toezicht leidde echter tot kritiek vanuit de instellingen. In 2008 is vervolgens het toezicht op de kwaliteit van de examinering weer 'teruggelegd' bij de Inspectie van het Onderwijs. Daarmee is het kortom verschoven van een mogelijk thema binnen het domein van horizontale verantwoording naar de kolom van verticaal toezicht.

Ten tweede, meer bekend en onder meer gedetailleerd toegelicht in de rapportages van de onderzoekscommissies Amarantis en ROC Leiden, is de aanscherping van het financieel toezicht door de Inspectie.<sup>17</sup> De Inspectie kan nu ook financieel sanctioneren. In dit verband is verder vermeldenswaard dat in 2014 de minister in geval van wanbeheer de instelling een aanwijzing kan geven; daaraan voorafgaand dient de Inspectie aan de minister te rapporteren.<sup>18</sup> Nu zijn de financiën van een mbo-instelling een thema dat ook in 2006 onder extern toezicht stond. In die zin verandert er voor horizontale verantwoording niet direct iets

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 347, nrs. 1-3. *Stb.* 2016, 417.

<sup>17</sup> Zie Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2012; Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden 2015. In laatstgenoemd rapport is in bijlage II.2 een gedetailleerde beschrijving opgenomen.

<sup>18</sup> Opgenomen in art. 9.1.4a WEB; *Stb.* 2013, 558 (wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs).

als het financieel toezicht wordt *aangescherpt*. Wel kunnen in de instellingen indirecte effecten van die aanscherping optreden; dit omdat het in de rede ligt dat naarmate het financieel toezicht strakker wordt, meer aandacht van bestuur en intern toezicht uitgaat naar dat thema, dan naar (interne leer-)processen van horizontale verantwoording. Overigens wordt binnenkort in formeel opzicht nog een derde verandering doorgevoerd. Het betreft de ontwikkeling dat de Inspectie in het vervolg duidelijker onderscheid dient te maken tussen toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen en 'overige aspecten van kwaliteit'. Aan waarnemingen van de Inspectie over laatstgenoemde aspecten kan geen waardeoordeel (zwak, zeer zwak) meer worden verbonden; dat kan nog wel als het gaat om de naleving van wettelijke bepalingen. Deze verandering vloeit voort uit het zogeheten Wet Bisschop en wordt per 1 juli 2017 doorgevoerd in de toezichtskaders van de Inspectie.<sup>19</sup> Wat deze ontwikkeling gaat inhouden voor processen van horizontale verantwoording in en rond de mbo-instellingen, kan bij het schrijven van deze paper nog niet met zekerheid worden gesteld.

### 3.6 Wat zien we aan beweging in het formele kader

We zien kortom dat in de achterliggende periode in het institutioneel kader van mbo-instellingen verschillende instrumenten zijn versterkt dan wel zijn toegevoegd, mede met het oog op versterking van horizontale verantwoording. De kolom van het verticaal toezicht – te zien als complementair aan horizontale verantwoording – laat enige tegengestelde bewegingen zien: enerzijds uitbreiding met een kwalitatief onderwerp als examinering (kleiner domein) en anderzijds aanscherping van het financieel toezicht (krijgt meer accent). De doorwerking van de invoering van de Wet Bisschop is voorts nog niet helder.

Met de beschrijving van deze bewegingen in het formele kader weten we voorts nog niet of en zo ja hoe horizontale verantwoording in het mbo in de afgelopen periode tot ontwikkeling is gekomen. Om daar uitspraken over te kunnen doen is het nodig de feiten te bezien.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 862, nrs. 1-3; *Stb.* 2016, 179. Zie voorts Inspectie van het Onderwijs 2016a.

## 4 Beweging in de praktijk

De vraag is kortom welke ontwikkeling horizontale verantwoording in en door de instellingen feitelijk heeft doorgemaakt. Daarom is nagegaan welke onderzoeken beschikbaar zijn, op grond waarvan we een antwoord kunnen formuleren. Beschikbare empirische informatie is enigszins schaars, maar driedig en betreft in hoofdzaak feiten over: a) medezeggenschap, b) klachten en c) het naleven van de code goed besturen in het mbo, in het bijzonder op het punt van het realiseren van horizontale verantwoording.

### 4.1 Feiten over medezeggenschap in het mbo

Als het gaat over medezeggenschap in het mbo beschikken we over twee bronnen. Ten eerste een onderzoek uit 2006 over het functioneren van medezeggenschap en ten tweede, meer recent, twee evaluatierapporten die zicht geven op hoe de invoering van deelnemers- en ondernemingsraden is verlopen.

Het eerstgenoemde onderzoek dateert uit 2006, dat wil zeggen: van vóór de invoering van de Wet op de ondernemingsraden. Het onderzoek gaat dan ook nog uit van de situatie dat een instelling één medezeggenschapsraad (MR) heeft, voor studenten en personeel gezamenlijk. Vertrekpunt van het onderzoek is vervolgens dat medezeggenschap in scholen doorgaans en in beginsel een drietal functies heeft: a) medezeggenschap kan een bijdrage leveren aan horizontale verantwoording (governance), b) het is een platform om arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te bespreken (arbeidsverhoudingen) en c) het is een mogelijkheid om leerlingen en studenten bij het onderwijs te betrekken (pedagogische functie) (Van Schoonhoven & Konings 2006). Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel leden van de medezeggenschapsraad (MR), als management en bestuur aan de tweede functie, die van arbeidsverhoudingen, de belangrijkste rol toekennen. Als het gaat om de governance-functie willen de MR-leden dat wel, maar staan CvB-leden daar niet echt positief tegenover. De geledingen zijn het er verder over eens dat de pedagogische functie zo goed als afwezig is; er zijn volgens hen immers nauwelijks mbo-studenten te enthousiasmeren voor medezeggenschap. De onderzoekers merken al met al op dat medezeggenschapsverhoudingen in de mbo-instellingen veelal zijn gestold rond arbeidsvoorwaardelijk gerelateerde kwesties en dat het waarschijnlijk vrij lastig is om uit dat patroon te komen. Dat zou wel nodig zijn om vanuit medezeggenschap een functie te kunnen gaan vervullen in het kader van horizontale verantwoording en deelnemersparticipatie.

Is dit beeld veranderd ná de komst van de WOR en de invoering van deelnemersraden? De evaluatieonderzoeken werpen daar licht op (Warps e.a. 2013; Warps & Van Casteren 2015). Volgens leden van ondernemingsraden en deelnemersraden hebben zij voldoende ruimte voor medezeggenschap; de faciliteiten zijn afdoende en er is alle

ruimte om met bestuur en raad van toezicht tot vrij brede overleg-agenda's te komen. OR-leden merken daarbij wel op dat ze lang niet altijd op tijd worden geïnformeerd; met name als het gaat om begrotingszaken en financieel beleid zou de medezeggenschap in hun ogen beter kunnen. Er moet verder nog veel worden geïnvesteerd in medezeggenschap door de studenten.

Bestuurders en toezichthouders stellen dat er al met al veel is bereikt in korte tijd. De studentenmedezeggenschap is in hun ogen wel vooruitgegaan nu er aparte raden zijn, ondanks dat zij de belangstelling van studenten nog steeds benoemen als aandachtspunt. Ze merken verder op dat de medezeggenschapsverhoudingen nog niet zijn uitgekristalliseerd, maar nog steeds in ontwikkeling en daarmee nog niet stabiel zijn. Daarbij valt op dat zij – net als in 2006 – opmerken dat de OR focust op personele zaken en arbeidsvoorwaarden en dat de OR sterk denkt vanuit haar formele rechten. Niet alle bestuurders en toezichthouders zijn van mening dat de OR een gesprekspartner is als het om strategische kwesties gaat.

Uit de recente JOB Monitor blijkt dat ruim 40% van de studenten medezeggenschap belangrijk vindt, en dat in vergelijking tot voorgaande edities meer studenten actief willen meedenken (JOB 2016). JOB geeft in de rapportage aan dat men blij is met de verbetering, maar dat de percentages eigenlijk te laag zijn.

#### 4.2 Feiten over klachten in het mbo

Ooit zei een bewindspersoon van OCW zoiets als 'Een klacht is een gratis advies, daar kun je altijd van leren.' Zeer beknopt werd daarmee aangegeven dat van klachten een belangrijke bijdrage kan uitgaan naar interne leerprocessen. Maar gebeurt dat ook? Daarvoor is het vooraleerst nodig dat klachten kunnen worden geuit, op een wijze die geen repercussies heeft voor betrokkene, en dat de afhandeling van een klacht in goede banen wordt geleid. Wat weten we in dit verband over klachten en de afhandeling daarvan in het mbo?

Om te beginnen is er enkele jaren terug een Ombudslijn ingesteld: een telefonische, onafhankelijke vraagbaak voor studenten en ouders waar zij terecht kunnen met hun klacht (Ombudslijn mbo 2015). De Ombudslijn handelt klachten niet zelf af, maar verstrekt informatie aan de klagers over waar zij met hun klacht heen kunnen. Uit de jaarrapportage van de Ombudslijn blijkt dat in het schooljaar 2014-2015 ruim 120 klachten zijn aangemeld. De klachten waren afkomstig van circa 66% van de instellingen. De rapportage meldt dat dit patroon de laatste jaren vrij stabiel is. De meeste klachten die bij de Ombudslijn terecht komen gaan over: a) overgaan naar een volgend jaar en doorstroom naar een andere opleiding, b) de onderwijsinhoud en c) de toetsen en examens.

Daarnaast heeft de Inspectie zowel in 2008/2009 als in 2012 de klachtenbehandeling door mbo-instellingen onderzocht (Inspectie van het Onderwijs 2012). De Inspectie constateert in 2012 dat bij nog steeds 25% van de instellingen op de website geen informatie is te vinden over de omgang met klachten; bij die instellingen was geen klachtenregeling beschikbaar voor het Inspectieonderzoek. Bij de instellingen die op hun



sites wel informatie geven over de omgang met klachten, is het informatiegehalte volgens de Inspectie niet echt verbeterd. Dat laatste constateert de Inspectie ook als het gaat over de kwaliteit van de klachtenbehandeling; ook deze is sinds 2009 niet verbeterd. In zeker de helft van de gevallen – zo stelt de Inspectie – kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de onafhankelijkheid en zorgvuldigheid van de behandeling. Voor de minister van OCW zijn de uitkomsten van dit onderzoek een belangrijke basis geweest voor het wetsvoorstel klachtrecht dat inmiddels in de Tweede Kamer wordt behandeld.

#### 4.3 Feiten over horizontale verantwoording in het mbo

Met regelmaat wordt onderzocht hoe de instellingen omgaan met hun governancecode. Uit dit vrij recente onderzoek komen vier belangrijke punten naar voren die betrekking hebben op horizontale verantwoording in het mbo (Thomsen & Van de Venne 2012; Commissie Governance, Handhaving en Codes 2013; Hooge 2015).

Ten eerste blijkt dat de code als zodanig inmiddels breed ingang heeft gevonden bij mbo-instellingen. In lijn daarmee wordt door nagenoeg alle instellingen, onder meer in hun jaarverslagen, duidelijk gemaakt hoe en met wie zij de beoogde horizontale dialoog aangaan. Het voeren van die dialoog lijkt daarmee zijn beslag te hebben gekregen in de instellingen.

Ten tweede: de instellingen hebben voor het voeren van die dialoog veelal overlegstructuren ingericht. En dan meestal op het niveau van de instelling, dat wil zeggen: niet op opleidingsniveau. Dit komt ook naar voren uit het recente jaarverslag van de Inspectie: de meeste instellingen verantwoorden zich op instellingsniveau, zonder daarbij zicht te bieden op afzonderlijke afdelingen of opleidingen. "Dit biedt stakeholders en de Inspectie weinig aangrijpingspunten om de dialoog daarover aan te gaan (...)." (Inspectie van het Onderwijs 2016b, p. 156).

In de derde plaats kan worden geconstateerd dat over de jaren heen, bij en rond die dialoog de horizontale belanghebbenden *minder* centraal zijn komen te staan (deelnemers, afnemend beroepenveld en gemeenten/provincie) en de verticale belanghebbenden juist *meer* (OCW/Inspectie). In het verlengde daarvan wordt voorts geconstateerd dat *als* het over het afnemend beroepenveld gaat, de instellingen eerder met lokale bedrijven en organisaties afstemmen dan met (vertegenwoordigers van) de landelijke organisaties van sociale partners (Hooge 2015).

Ten slotte valt op dat bij slechts een derde van de instellingen informatie wordt verstrekt over de inrichting en het functioneren van bestuur en intern toezicht. Anders gezegd: de structurele dimensie van horizontale verantwoording is nog niet breed in beeld.

Nu is een glas altijd half vol of half leeg. We zouden op grond van deze feiten kunnen zeggen: er is een begin gemaakt met horizontale verantwoording in het mbo, we zijn op de goede weg. Anderzijds: gezien over een periode van tien jaar is de voortgang niet zo groot en zijn er ook signalen dat horizontale verantwoording niet uit de verf komt zoals was verwacht.

#### 4.4 Feiten over de ontwikkeling van horizontale verantwoording en governance, onderwijsbreed

Hoe zit dat in de andere onderwijssectoren? Is deze ontwikkelingsgang uniek voor het mbo of zijn er parallellen met ontwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs en in het hoger onderwijs?

Het voert in het kader van deze paper te ver om een volledige beschrijving of samenvatting te geven van alle onderzoeksrapporten die in dit verband opgevoerd zouden kunnen worden. In plaats daarvan volstaan we met het aanstippen van de stand van zaken 'onderwijsbreed' aan de hand van drie bronnen: een beleidsbrief over dit thema, een rapportage van de Onderwijsraad en een rapportage van de Inspectie van het onderwijs.

Allereerst de beleidsbrief: in deze zogeheten governancebrief aan de Kamer uit 2013 wordt geconstateerd dat de governance onderwijsbreed versterkt moet worden. Vooral de professionaliteit en deskundigheid als het gaat om financiën, onderwijskundige kennis en leiderschap kan beter. "De overheid zette tot nu toe vooral in op formele voorwaarden (wet- en regelgeving, governancecodes). Minstens zo belangrijk is een permanente dialoog over essentiële voorwaarden als deskundigheid, cultuur en houding van bestuurders en toezichthouders."<sup>20</sup>

Ten tweede signaleert de Onderwijsraad in datzelfde jaar dat sprake is van een legitimatietekort. De formele medezeggenschap van direct belanghebbenden – personeel, ouders, leerlingen en studenten – is dan wel uitgebreid, maar dat gebeurde te zeer vanuit de optiek dat zij vooral werknemer of klant van de school of instelling zijn. "Hoewel de beïnvloeding van interne belanghebbenden langs formele kanalen adequaat geregeld is, blijkt dat vaak onvoldoende om partnerschap te realiseren. De lokale verankering en maatschappelijke legitimering van onderwijsbesturen is hierdoor onder druk komen te staan." (Onderwijsraad 2013, p. 13).

De Inspectie van het Onderwijs constateert, ten derde, in het jaarverslag 2014-2015 dat medezeggenschapsorganen in het onderwijs nog op zoek zijn naar een goede invulling van hun kritische functie. Zij krijgen volgens de Inspectie nog onvoldoende de gelegenheid om besturen tegen te spreken en invloed uit te oefenen op de besluitvorming (Inspectie van het Onderwijs 2016b).

Kortom: in deze documenten wordt gesteld dat gespreksvoering, dialoog en partnerschap oftewel horizontale verantwoording in het onderwijs nog niet op het gewenste niveau liggen. Er is anders gezegd op basis van deze bronnen geen aanleiding te veronderstellen dat het mbo voor wat betreft horizontale verantwoording in de afgelopen periode een geheel andere ontwikkeling doormaakt dan in belendende onderwijssectoren het geval is.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 10, p. 6.

#### 4.5 Wat weten we over de ontwikkeling van horizontale verantwoording in het mbo?

Zoals eerder gezegd: het glas is half vol of half leeg. Enerzijds is men met horizontale verantwoording aan de slag en is duidelijk dat men bijvoorbeeld als het medezeggenschap en het toepassen van de governancecode gaat, echt stappen voorwaarts maakt. Tegelijkertijd is de voortgang niet zo groot en zijn er ook signalen dat de praktijk van horizontale verantwoording – ondanks het beschikbaar komen van (versterkt) formeel instrumentarium - niet uit de verf komt zoals tien jaar geleden nog werd beoogd. In woorden van de Onderwijsraad: men is er in en rond de instellingen nog niet in geslaagd om daadwerkelijk partnerschap te realiseren met horizontale belanghebbenden. In die zin kan gesproken worden over een legitimatietekort. Overigens is dat een kwestie die – gelet op de hiervoor aangehaalde indirecte bronnen - niet alleen in het mbo speelt, maar onderwijsbreed aan de orde is.

## 5 Ontwikkeling in de relevante context

In de twee voorgaande paragrafen is in beeld gebracht wat ruim tien jaar geleden het vertrekpunt is geweest met betrekking tot horizontale verantwoording in het (beroeps)onderwijs. Vervolgens is nagegaan hoe met formele instrumenten is beoogd daar aan bij te dragen en is op basis van (overigens schaars) beschikbaar empirisch materiaal hoe de ontwikkelingsgang en de stand van zaken anno 2016 op dit vlak is te duiden.

Nu kan de vraag worden gesteld of dit wel een eerlijke vergelijking is. Want is de context die voor horizontale verantwoording van belang is, in 2016 nog wel vergelijkbaar met die van toen? Dit punt is met name relevant als het gaat om het doortrekken van ontwikkelingslijnen naar, en zo mogelijk het doen van aanbevelingen voor de toekomst. Om die reden staan we in deze paragraaf stil bij in ieder geval twee componenten die mijns inziens relevant zijn voor de verdere ontwikkeling van horizontale verantwoording in het mbo, te weten: a) de structurele uitdagingen waar het mbo anno 2016 voor staat en b) relevante tendensen in de bestuurlijke context van het mbo.

### 5.1 Wat voor wie<sup>21</sup>

In Nederland – maar overigens ook in Europa en wereldwijd – ligt onderwijsdeelname en daarmee het scholingsniveau van de bevolking op een steeds hoger niveau. Er zijn bijna geen jongeren meer die alleen basisonderwijs volgen; verhoudingsgewijs gaan steeds meer jongeren naar het hoger (beroeps)onderwijs. Bezien over slechts enkele generaties zijn we in staat gebleken om het beginsel van ‘onderwijs voor enkelen’ om te buigen naar ‘(hoger) onderwijs voor iedereen’. Zoals ook elders uiteengezet zijn we terecht gekomen in wat de Amerikaans socioloog Baker aanduidt als een *geschoolde samenleving* (Van Schoonhoven 2016; Baker 2014). Kernwaarden die in deze samenleving hoog in het vaandel staan zijn: het recht op onderwijs, gelijkheid van onderwijskansen en het streven naar het behalen van een zo hoog mogelijk diploma, waarbij het masterdiploma van een universiteit als ‘het hoogste’ geldt. Concreet betekent dit dat alle jongeren worden geacht naar school te gaan, als het ook maar even kan naar een zo hoog mogelijke vorm van algemeen vormend onderwijs; hen wordt daarbij als het gaat om toegankelijkheid geen strobreed in de weg gelegd. Baker stelt dat dit een algemeen, wereldwijd fenomeen is. Hij ziet dat het beroepsonderwijs het in termen van positie in het stelsel, onderwijsdeelname en curriculuminhoud nagenoeg overal begint af te leggen ten opzichte van het doorgaans hoger gewaardeerde, algemeen vormend onderwijs.

Overigens gaat Baker ook vrij diep in op de vraag op wat dit alles betekent voor de relatie onderwijs-arbeidsmarkt. De klassieke, in functionele

<sup>21</sup> Onderscheid ‘wat voor wie’ en ‘hoe door wie’ is ontleend aan Van Wieringen, 1996.

systeemtheorie gewortelde gedachte is dat het onderwijs bijdraagt aan de samenleving door jongeren goed op te leiden voor de arbeidsmarkt. Hij stelt dat dit paradigma langzaam maar zeker zijn waarde heeft verloren omdat de relatie is gekanteld. Niet het onderwijs draagt bij aan de samenleving, het stúurt die samenleving in de door het onderwijs gewenste richting. Want hoger opgeleide mensen vragen in de organisaties waarin zij werkzaam raken, om collega's van hetzelfde zo niet van een hoger opleidingsniveau. Kennis trekt kennis aan. Manuele arbeid wordt in zijn optiek meer en meer uit organisaties gedrukt; het onderwijs stuurt in zijn ogen indirect - maar sterk - op de arbeidsmarkt-vraag naar hoger opgeleiden. In actuele termen uitgedrukt: de robots komen niet op ons af, wij willen met elkaar de robots.

Er zijn wat mij betreft voldoende signalen in en rond de praktijk van ons mbo om aan te nemen dat de ontwikkeling die Baker signaleert zich ook in ons land voor doet. We zien dit bijvoorbeeld in de studentenaantallen. Deze nemen in het mbo in absolute zin nog niet af, maar vergeleken met deelname aan het hoger (beroeps)onderwijs is de groei er overduidelijk wel uit. Ook de samenstelling van de populatie verandert: de mbo-studenten van nu zijn vooral bol-ers op niveau 3 of 4, die aansluitend doorgaan naar het hbo. Het mbo is voor hen een educatief tussenstation en geen eindbestemming.

De opkomst van de geschoolde samenleving stelt ons beroepsonderwijs, nu al maar zeker ook de komende twee à drie decennia, voor de volgende prangende vragen:

- Ten eerste is er de vraag naar de kernopdracht van het mbo. Die is van oudsher gelegen in *beroepskwalificatie* maar verschuift – mede ten gevolge van de sterk toenemende doorstroom mbo-hbo én de vraag hoe de 'achterblijvers' op te leiden - naar *socialisatie* oftewel opleiden voor vervolgonderwijs en participatie in de samenleving. Het (specifieke) beroepsgerelateerde deel in het curriculum neemt af ten faveure van generieke en vooral ook algemeen vormende elementen (Nederlandse taal, rekenen, moderne vreemde talen, burgerschap). Is het mbo over twee, drie decennia nog het onderwijs dat primair opleidt voor de arbeidsmarkt, of is het dan vooral te karakteriseren als hetzij voorbereidend hbo, hetzij verlengd praktijkonderwijs?
- In lijn daarmee is de vraag wat te doen met *de positie en inbreng van het afnemend beroepenveld* in het mbo, ook wel aangeduid als 'het bedrijfsleven'. Nu nog heeft het een say in de kwalificatiestructuur en heeft het een duidelijke opdracht als het gaat om het bewaken van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming. Maar kan het dat vanuit de toch wat ingewikkelde en op enige afstand van de onderwijswerkvloer staande SBB-constructie de komende tijd effectief doen? Daar kan aan worden getwijfeld. Bovendien, áls de komende decennia de slag naar hetzij voorbereidend hbo, hetzij verlengd praktijkonderwijs wordt gemaakt, en tegen die achtergrond het curriculum meer aan beroepsgerelateerd karakter verliest, wat is dan nog de functionele noodzaak van inbreng van dat beroepenveld?
- En hoe dan verder met de *planning van voorzieningen*, oftewel de sturing van overheidszijde op het aanbod? Nu is sprake van een wat vreemde mix van a) ruimte voor en zorgplicht bij de instellingen, b) een marginale

toets achteraf door een commissie macrodoelmatigheid, c) gegoten in terminologie die doet vermoeden dat de minister kan ingrijpen. Deze mix gaat voorts uit van het principe van arbeidsmarktrelevantie van mbo-opleidingen, in een tijd dat de verwachting is dat de doorstroom naar het hbo niet af zal nemen.

Ruim tien jaar geleden, toen de governance-gedachte ook in het mbo postvatte, waren deze tendenties nog niet zo sterk merkbaar. De 'beroepskolom' was toen nog het beeld van een tweede, zij het koninklijke, route *naast* die van, en gelijkwaardig aan de algemeen vormende kolom. Horizontale verantwoording tóen omvatte het idee van het leggen van relaties voor de dialoog van de beroepsopleidingen met relevante stakeholders en afnemend beroepenveld. Nu wordt meer en meer erkend dat het mbo hetzij toeleidt tot het hbo hetzij dat het leerlingen opvangt die dat algemeen vormende niveau niet aan kunnen. Kortom, dat het mbo een rol te spelen heeft in die algemeen vormende kolom in plaats van daarnaast. Horizontale verantwoording staat dan in het teken van het aangaan van relaties voor een dialoog met onderwijspartners en gemeenten in de regio op het niveau van de *instelling*. In de eerder gememoreerde evaluatierapportages zien we die tendens terug: het aangrijpingspunt van horizontale verantwoording in de instellingen verschuift van het opleidings- naar het instellingsniveau.<sup>22</sup>

## 5.2 Hoe door wie

Naast de meer inhoudelijke ontwikkelingen in het mbo zelf, staat ook de bestuurlijke omgeving rond de mbo-instellingen niet stil.

De regionale opleidingencentra (roc's) begin jaren negentig ooit geïntroduceerd als platforms van mbo-opleidingen die, door schaalvergroting voorzien van voldoende beleidsvoerend vermogen, konden functioneren als een krachtige bestuurlijke actor in de regio. Enerzijds als 'ontvangstpunt' voor de gearticuleerde vraag in de regio naar mbo-opgeleiden, anderzijds als 'aanbodpunt' van waaruit ook jongeren met alleen een startkwalificatie aan het werk werden geholpen. De bedoeling was: één roc per arbeidsmarktregio; dit waren dan de regio's van het regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening (rba's). In die regio's, circa 30 in totaal, waren destijds ook nog de centra voor vakopleiding (cvv's), de centra voor beroepsoriëntatie en -uitoefening (cbb's) en de vrouwenvakscholen gepositioneerd. De spil in de rba-regio was voorts het arbeidsbureau, waar men terecht kon voor een beroepskeuzetest maar ook voor de kaartenbakken met vacatures.

De roc's hadden in de jaren negentig nadrukkelijk een *relatie met gemeenten*; met de komst van de Wet educatie en beroepsonderwijs liep deze band liep via educatie. De gemeenten kregen een geoormerkt budget van OCW ten behoeve van educatie, toen nog de optelsom

<sup>22</sup> Er is "sinds 2007 een tendens naar meer formalisering op instellingsniveau (van 14% naar 27%) en minder formalisering op unit/cluster/sectorniveau (van 84% naar 65%)", (Thomsen & Van de Venne 2012, p. 31).

van het voormalig vormingswerk, het vavo en de basiseducatie. Het budget moest worden besteed bij het roc. De gemeente had anders gezegd een inhoudelijk programmeringsrecht op het educatieaanbod van de instelling. In de praktijk bleek echter al snel na invoering dat dit niet zo soepel liep. De relatie vanuit de gemeente naar het roc was dan wel 1-op-1, maar de relatie vanuit het roc naar de betreffende gemeenten toe was natuurlijk 1-op-veel. Individuele gemeenten, met name de kleinere, konden geen vuist maken en hadden vaak het nakijken. De term 'gedwongen winkelnring' viel al snel en de rest is geschiedenis.

Hoe interessant ook, het voert nu te ver om ook de historie van de regionale arbeidsvoorziening en de educatie te belichten. Volstaan kan worden met de opmerking dat ook in dit opzicht in nauwelijks twee decennia tijd de lokaal/regionale context van de roc's enorm is veranderd. De 'gedwongen' financiële programmeringsrelatie met de gemeenten is komen te vervallen. De rba's zijn opgeheven, evenals de arbeidsbureaus. Eerst kwam de arbeidsvoorzieningstaak bij het UWV; inmiddels is ook dat met de komst van de Participatiewet niet meer zo en is de arbeidsvoorzieningstaak bij de gemeenten belegd.

En dat is nog niet alles. Gemeenten hebben er met de *decentralisatie van het sociaal domein* een flink pakket aan taken bijgekregen. De zorg voor jeugdhulpverlening, maatschappelijke ondersteuning en participatie ligt sinds kort met nadruk niet meer bij het Rijk, maar bij de lokale overheid. Geldstromen en verantwoordelijkheden zijn in vrij korte tijd omgebogen van centraal, naar decentraal (Bannink e.a. 2014). Dit betekent dat op dat decentrale niveau de laatste tijd niet alleen de opdracht ligt om dit alles organiek en logistiek in goede banen te leiden. Ook de relaties tussen zowel Rijk als gemeenten én tussen gemeenten en lokale partijen – en niet te vergeten: burgers – zijn daarvoor sterk in beweging gekomen. Daarbij gaat het om vraagstukken als: hoe betrekken we op dit gedecentraliseerde niveau relevante stakeholders en burgers bij beleidsontwikkeling en –uitvoering? Hoe legitimeren we lokale keuzen en het ontstaan van verschillen? Hoe zorgen we voor rechtmatige uitvoering? Wie doet wat en heeft welke verantwoordelijkheid? Buitengewoon interessante vraagstukken die nu worden opgepakt en waarvan de antwoorden per regio zullen gaan verschillen. De uitkomst van dat proces gaat naar verwachting een basis leggen voor een samenleving die in bestuurlijke optiek heel anders wordt ingericht dan we in de afgelopen decennia gewend waren (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016; Meurs 2016).

Voor de mbo-instellingen, in het bijzonder de roc's, houdt dit alles in dat de bestuurlijke setting in de regio niet meer te vergelijken is met die van tien jaar terug. Partners in de regio hebben andere opdrachten en verantwoordelijkheden gekregen; budgettaire stromen zijn verlegd. Verhoudingen in de regio's zijn in beweging. Anders gezegd: de gemeente zat bij het roc in 2006 heel anders aan tafel dan in 2016 het geval is. En belangrijker nog: hoe die gemeente nu aan tafel zit, is in regio X weer heel anders dan in regio Y. Dit alles heeft hoe dan ook doorwerking op de vorm en inhoud van horizontale verantwoording in en door de mbo-instelling.

We zien kortom dat de positie en functie van horizontale verantwoording in en rond een mbo-instelling niet vanuit een geïsoleerde positie, met een eenvoudige vergelijking van 'toen' en 'nu', is te benaderen. Ontwikkelingen die zich in de functionaliteit van het onderwijs zelf voordoen, vormen van regulering die daardoor worden opgeroepen én veranderingen in de bestuursstructuur van ons land werken er op in en bepalen ook mede de rol die horizontale verantwoording in het mbo de komende twee à drie decennia (al dan niet) te spelen heeft.



## 6 Horizontale verantwoording in een nieuwe werkelijkheid

Wat betekent dit voor horizontale verantwoording in en door mbo-instellingen? Hoe zal de ontwikkeling daarvan verder gaan? In deze paragraaf schetsen we op dat punt enkele varianten. Voordat we dat doen merken we op dat die duiding een analytische exercitie is, die een sterk modelmatig karakter draagt. We schetsen anders gezegd bij wijze van denkexperiment enkele mogelijke lijnen naar de toekomst, die weliswaar gebaseerd zijn op de ontwikkelingsgang tot op heden, maar waarvan de realisatie op basis van feiten nog moet blijken.

Hierna schetsten we eerst twee denklijnen die nog steeds uitgaan van het huidige (public-private) governance-model. Daarna komt een variant aan bod die daar iets buiten treedt.

### 6.1 Leerproces en legitimatie

Hiervoor is aangegeven dat in het mbo de komende twee à drie decennia de vraag voorligt of dit deel van het onderwijsbestel meer opschuift naar een functionaliteit *in* de algemeen vormende onderwijskolom of dat het nadrukkelijk een eigenstandige, beroepskwalificerende functie behoudt *naast* het algemeen vormend onderwijs. Voor de bestuurlijke context in en rond mbo-instellingen is de vraag of de decentralisatie die in gang is gezet tussen Rijk en gemeenten zich de komende periode doorzet, en of deze tevens doorwerkt naar de relatie Rijk en mbo-instellingen. Anders gezegd: blijft de rijksoverheid mbo-instellingen vrij centraal aansturen, met budgetten en voorschriften, óf komt er over de jaren heen meer ruimte voor instellingen om te kunnen meebewegen met structurele bewegingen in de regionale en lokale netwerken? Zal de aansturing centraal blijven of een meer decentraal karakter krijgen?

Daarmee hebben we twee *mogelijke* ontwikkelingsassen te pakken die in figuur 4.1 als raster dienen voor twee varianten van horizontale verantwoording.

De eerste as in dit denkexperiment is de mogelijke ontwikkelingslijn van 'centrale sturing' naar 'decentrale sturing'. Het gaat daarbij om het punt of het Rijk mbo-instellingen met financiële middelen en wet- en regelgeving vanuit één centraal punt aanstuurt – hetgeen nu vrij sterk het geval is – of dat het Rijk differentiatie toestaat en het mede aan instellingen en stakeholders over laat waartoe wordt opgeleid en hoe dat gebeurt. Dit is een belangrijke structuurparameter in ons onderwijsbestel.

De tweede as is die – zoals in voorgaande paragraaf al aangeduid – van de focus van het mbo op hetzij algemene vorming hetzij beroepskwalificatie. Omwille van dit denkexperiment hier uiteen gerafeld in twee tegenpolen, dit ook in het besef dat de grens in de praktijk niet zo scherp getrokken zal worden en hooguit sprake zal zijn van accentverschuivingen van beroepskwalificerend naar algemeen vormend.

Figuur 4.1: horizontale verantwoording in nieuwe werkelijkheid

	Algemeen vormend	Beroepskwalificerend
<b>Centrale sturing</b>  (doelen en middelen centraal bepaald) <sup>23</sup>	<i>Horizontale verantwoording (1)</i> Gerelateerd aan Rijk Gericht op procesdimensie 'Global justice' Uniformiteit	
<b>Decentrale sturing</b>  (doelen en middelen decentraal bepaald)		<i>Horizontale verantwoording (2)</i> Gerelateerd aan regio Gericht op structuurdimensie 'Local justice' Differentiatie

In het eerste scenario van ons modelmatige denkexperiment<sup>24</sup> blijft de sturing van het Rijk op de mbo-instellingen centraal en ontwikkelt het mbo zich meer in de richting van een belangrijke schakel in de avo-kolom. Horizontale verantwoording fungeert dan als schakel in de verhouding tussen instellingen en Rijk; horizontale verantwoording wordt van de instellingen gevraagd als belangrijke component van het verticaal toezicht. Het is daarmee vooral gericht op de – meer instrumentele – procesdimensie, oftewel: worden door de instelling de gestelde doelen bereikt en doet men dat op adequate wijze? Alle instellingen betrekken studenten, ouders, maar vooral onderwijspartners in de omgeving bij horizontale verantwoording. Het accent zal daarbij liggen op het interne leerproces, dat in het licht van (al dan niet) gerealiseerde resultaten nog te gaan is. Er wordt verslag over uitgebracht aan de Inspectie en OCW. Aangezien de centrale sturing vrij strak is, gelden vrijwel voor iedereen dezelfde regels; in deze zin is sprake van 'global justice'.<sup>25</sup> Voor alle mbo-instellingen werkt dit alles ongeveer hetzelfde uit; er zijn weinig verschillen in vorm en aard van horizontale verantwoording; in die zin is sprake van uniformiteit.

<sup>23</sup> Gebaseerd op Bannink e.a. 2014.

<sup>24</sup> Op basis van het schema kunnen uiteraard ook een derde en vierde scenario worden beschreven in respectievelijk het kwadrant rechtsboven (centrale sturing, beroepskwalificerend) en linksonder (decentrale sturing algemeen vormend). Om duidelijk te maken dat horizontale verantwoording 'meebeweegt' om de betreffende parameters is echter in dit denkexperiment gekozen voor de andere twee scenario's.

<sup>25</sup> Ontleend aan Elster 1992.

In het tweede scenario ligt dit alles anders. Het mbo richt zich sterk op de beroepskwalificerende opdracht. Het Rijk laat teugels vieren en decentraliseert het de opdracht aan en de financiële middelen voor het mbo naar instellingen en/of lokale overheden en stakeholders. In dát scenario heeft horizontale verantwoording een andere rol te spelen dan in het eerste. Het wordt dan een belangrijke schakel niet zozeer in de relatie Rijk-instellingen maar veel meer in de relatie tussen de instelling en partners in het regionale netwerk. Het accent kan daarbij liggen op niet alleen de procesdimensie maar ook op de structuurdimensie: de vraag 'wie gaat over wat?' binnen de instelling kan dan nadrukkelijker naar voren komen. Legitimatie is daarbij het sleutelwoord. Verder zien we in dit scenario verschillen ontstaan tussen instellingen en regio's. De mbo-instelling past zich immers aan aan bewegingen die zich op dat regionale en lokale niveau voordoen; overal zal dat weer net ietsje anders zijn. Horizontale verantwoording zal geen uniform verschijnsel zijn, maar gedifferentieerde vormen aannemen. Regels en voorschriften zijn eveneens niet meer landelijk en uniform, maar lokaal en divers ('local justice').

Het denkexperiment laat zien dat de verdere ontwikkeling van horizontale verantwoording de komende jaren mede zal afhangen van de ontwikkeling van sturingsrelaties tussen Rijk en mbo-instellingen én van de ontwikkeling van de primaire focus van het beroepsonderwijs. Die sturingsrelaties en focus zijn anno 2016 niet meer dezelfde als in 2006. De verwachting is dat deze elementen ook de komende jaren niet gestold zullen blijven in de huidige vorm.

## 6.2 Buiten bestaande kaders?

Horizontale verantwoording is in de vigerende besturingsfilosofie belangrijk voor instellingen om de 'band met buiten' te realiseren, om daarvan te leren en om het functioneren van de instelling te legitimeren. Impliciet gaan we er daarbij van uit dat de *private* governance in de instellingen is geregeld volgens het klassieke (two tier) model: er is een college van bestuur, een raad van toezicht en er zijn medezeggenschapsorganen voor inspraak en betrokkenheid. De rijksoverheid – vanuit de stelselverantwoordelijkheid (*public*) – stimuleert horizontale verantwoording door het formele kader voor deze constellatie aan te passen.

Maar wat áls.... Wat als we de vrijheid zouden nemen om eens na te denken over dat klassieke model zelf? Waarom de eenvormigheid? Is het niet méér passend bij de veelvuldigheid van processen in het mbo en de lokaal/regionale bestuurlijke context daarvan, om eens na te denken over het mogelijk maken van diversiteit in bestuursmodellen? We zouden bijvoorbeeld kunnen kijken naar hetgeen vrij recent in de pensioensector is gebeurd. In die sector is geconstateerd dat gelet op de toenemende risico's voor deelnemers en pensioengerechtigden, de

bestuursstructuren anders zouden moeten.<sup>26</sup> Er zijn nieuwe voorschriften gekomen die de pensioenfondsen ruimte geven een keuze te maken uit één van vijf modellen. Kern daarbij is dan steeds dat óf de belanghebbenden stevig vertegenwoordigd zijn in het bestuur van het fonds zelf, óf dat er een zogeheten onafhankelijk deskundigenbestuur is dat verantwoording aflegt niet alleen aan een raad van toezicht maar ook aan een belanghebbendenorgaan. Tevens is voorgeschreven dat leden van de organen (bestuur, belanghebbenden-/verantwoordingsorgaan en raad van toezicht) een deskundigheidstoets dienen te ondergaan en dat de samenstelling van de organen moeten voldoen aan een diversiteitscriterium. Vrij strakke bepalingen derhalve, waarmee de overheid nadrukkelijk stuurt op én positie van belanghebbenden én op kwaliteits- en diversiteitseisen, maar tegelijkertijd ook ruimte laat aan de fondsen voor het maken van eigen keuzen.

Wat als we in het onderwijs, het mbo in het bijzonder, de komende tijd als het over verantwoordingsprocessen en -structuren gaat, ook eens langs zo'n soort lijn zouden kunnen denken? We zouden dan in ieder geval niet in de valkuil stappen dat we gaan voor 'meer van hetzelfde', bijvoorbeeld: nóg meer voorschriften rond medezeggenschap en klachtrecht in het mbo<sup>27</sup>, terwijl de ontwikkelingsgang van horizontale verantwoording in de afgelopen tien jaar nu net heeft uitgewezen dat dat slechts een glas oplevert dat hetzij half vol hetzij half leeg. We zouden dan enkele varianten van bestuursmodellen kunnen schetsen die belanghebbenden een duidelijker positie geeft in de bestuursstructuur van instellingen. In geval van het mbo: gemeenten, het afnemend beroepenveld in de regio, studenten en ouders. Wellicht is het denkbaar dat zij positie krijgen hetzij in dat bestuur hetzij in een expliciet belanghebbendenorgaan. Of dat er nog andere varianten zijn die in geval van het mbo zouden kunnen gaan werken. Waarbij dan wel de uiteindelijke keuze uit één van die modellen aan de rechtspersoon zelf zou moeten.

Aan de verschillende varianten zouden dan ook vrijheidsgraden verbonden kunnen zijn. Bijvoorbeeld meer ruimte voor het bepalen van de eigen focus en het stellen van eigen (kwaliteits)normen, en meer bestedingsvrijheid en bewegingsruimte als het gaat om het ordenen van het opleidingsaanbod.<sup>28</sup> Tegelijkertijd zou dan wel, naarmate de ruimte toeneemt, de positie van stakeholders in de bestuurlijke structuur (veel) zwaarder aangezet moeten worden. Het één moet immers wel in evenwicht blijven met het ander.

Hoe zouden we dat verder nadenken over échte alternatieven kunnen doen? In ieder geval niet alleen vanuit Den Haag of alleen vanuit de

<sup>26</sup> Wet versterking bestuur pensioenfondsen; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 182, nrs. 1-3. De WRR pleit in *Van tweeluik naar driehoek* overigens ook voor een andere benaderingswijze (WRR 2014); daarbij houdt de raad echter nog wel het klassieke (*private/public* gecentreerde) governance model voor ogen.

<sup>27</sup> Waarmee niet is gezegd dat medezeggenschap en klachtrecht in het mbo niet van waarde zijn.

<sup>28</sup> Ook voor wat betreft het indelen van bestuurs- en brin(vestigings)nummers, als die systematiek überhaupt nog nodig is als het Rijk doelen van en middelen voor het mbo decentraliseert naar lokaal/regionale organen.

ivoren toren van de wetenschap, zoals ook elders betoogd (Van Schoonhoven 2016). In plaats daarvan lijkt het zaak om dit te doen vanuit *crafting communities*, gezelschappen die gericht zijn samengesteld vanuit de opleidingen en instellingen, het bestuurlijk netwerk van het mbo en (bestuurs)wetenschap (Trommel 2013; 2014). In die communities zouden alternatieven verkend en besproken kunnen worden, met als beoogd resultaat dat een brug wordt geslagen tussen verschillende perspectieven op hoe het verder moet met – onder meer - horizontale verantwoording in het mbo.

## 7 Lijnen naar de toekomst

Eerst een samenvatting van het voorafgaande. Ruim tien jaar geleden is ingezet op een besturingsfilosofie die ervan uitgaat dat de instellingen verantwoordelijk zijn voor onderwijskwaliteit en dat zij daartoe hun bestuursstructuur goed inrichten. Kernpunten daarbij zijn: scheiding van bestuur en toezicht én het komen tot horizontale verantwoording. Horizontale verantwoording stimuleert het interne leerproces en legitimeert hetgeen door de instelling wordt aangeboden. De overheid hoeft dan niet in detail de gang van zaken in instellingen te volgen en kan enigszins terugtreden. Op basis van die filosofie is in het achterliggende decennium, ter stimulering van horizontale verantwoording, het nodige aan formeel instrumentarium beschikbaar gekomen. Als we naar de – overigens vrij schaars beschikbare – feiten kijken dan zien we echter dat horizontale verantwoording nog niet de vlucht heeft genomen die het ooit was toebedeeld. Het is er wel, en dat is op zich al een hele stap voorwaarts, maar tegelijkertijd zien we ook dat het wordt gedaan met het oog op belanghebbenden in de verticale kolom (Inspectie, OCW) en gesitueerd is op instellingsniveau. Van een functie van horizontale verantwoording op het vlak van lokale verankering en maatschappelijke legitimering is (ook) in het mbo nog geen sprake.

Hoe dan verder? Heeft inzetten op méér formeel instrumentarium zin, zoals recent nog is gebeurd met de wet versterking bestuurskracht? Zou horizontale verantwoording dan wél tot ontplooiing kunnen komen? In dit paper is aangegeven dat bij het nadenken over de verdere ontwikkeling van horizontale verantwoording in het mbo het zaak is óók de (veranderende) context mee te nemen. Het mbo-bestel van nu is niet meer dat van 2006. Er is veel veranderd in de relatie Rijk – instellingen, én in de relatie tussen lokale stakeholders zoals gemeenten en mbo-instellingen. Gemeenten staan anno 2016 bovendien in een andere verhouding tot het Rijk als tien jaar geleden het geval was. Verder zien we in tien jaar tijd in de mbo-studentenpopulatie, de kwalificatiestructuur en relaties met het afnemend beroepenveld ook verschuivingen optreden. En wel zodanig dat het er op lijkt dat het mbo meer en meer een functie krijgt *binnen* het bestel van algemeen vormend onderwijs dan dat het daar – als een koninklijke route - *naast* staat. Deze veranderingen in de context van horizontale verantwoording in het mbo moeten worden meegewogen als het gaat om het beantwoorden van de vraag 'hoe nu verder?'

In dat verband zijn in de paper, bij wijze van denkexperiment, twee modellen geschetst. Óf horizontale verantwoording krijgt een nadrukkelijker rol in het legitimeren van *resultaten* die de instelling al dan niet bereikt. Dit geldt dan voor alle instellingen op dezelfde wijze. Óf horizontale verantwoording krijgt meer de functie zoals ooit was beoogd: het zorgdragen voor verankering van inbreng van lokale stakeholders, ook als het gaat om inbreng rond de *inrichting en structuur* van de organisatie. Elke instelling doet dat weer anders omdat er nu eenmaal ook regionale

verschillen zijn. Het ligt – modelmatig gezien – voor de hand te veronderstellen dat het tweede model eerder wordt bereikt naarmate instellingen meer vrijheidsgraden hebben, anders gezegd: minder centraal worden aangestuurd.

Bij deze twee modellen gaan we in de kern van de zaak nog uit van de huidige besturingsfilosofie: er is een instelling, een bestuur en een raad van toezicht, die ten behoeve van goed besturen komen tot horizontale verantwoording. We hebben ook één denkstap verder gezet: wat als we deze kern iets losser laten, en de vrijheid nemen om ook in andere bestuurlijke modellen te denken? Wat dan? Het is dan mogelijk om varianten te schetsen waarbij partnerschap en dialoog niet via een figuur van enkel horizontale verantwoording wordt bereikt, maar via inbedding van stakeholders in bestuurlijke structuur van instellingen. Waar dan tegenover zou kunnen staan: meer ruimte en zeggenschap voor diezelfde instellingen.

De vraag hierbij is uiteraard wel of instellingen – maar ook stakeholders – wel toe zijn aan het zetten van zo'n volgende stap. Is afdoende bestuurlijk en organiserend vermogen in en rond de instellingen voorhanden om dat aan te kunnen? Dit is een belangrijke afweging die in beleid en politiek het komend decennium hebben te maken. Vanuit de stand van het onderzoek op dit moment kan op die vraag nog geen duidelijk antwoord worden gegeven. Dit omdat zoals gesteld het empirisch onderzoek dat is verricht naar governance en horizontale verantwoording in het mbo – en overigens ook in het onderwijsbestel in het algemeen – zeer schaars is. Zo het al is verricht, heeft het overwegend een beschrijvend karakter, veelal in het kader van invoering van codes en/of nieuwe wet- en regelgeving. De vraag naar de interne leerprocessen en legitimerende functie van horizontale verantwoording komt in deze onderzoeken niet of nauwelijks aan de orde. Ook wordt de vraag naar ontwikkelingslijnen naar de toekomst (scenario's, varianten in bestuursmodellen) in deze onderzoeken niet gesteld. Het voorgaande overziende lijkt het relevant de komende tijd de volgende onderzoeksvragen te stellen en met elkaar op te pakken:

- Hoe is het gesteld met de bestuurlijke kwaliteit van mbo-instellingen?<sup>29</sup>
- Meer in het bijzonder: hoe geven mbo instellingen anno 2016 vorm aan de beoogde functies van horizontale verantwoording te weten het stimuleren van interne leerprocessen en maatschappelijke legitimering?
- Welke parameters in en rond de mbo-instellingen zijn van belang voor de verdere ontwikkeling van die leerprocessen en legitimering?
- Wat zijn op dit punt de relevante scenario's voor de komende tien jaar?

<sup>29</sup> In 2010 heeft de Inspectie van het Onderwijs de bestuurskwaliteit in het mbo onderzocht (Inspectie van het Onderwijs 2010). Een dergelijk onderzoek zou – verbreed met de materie die wordt aangeduid in deze vragen – kunnen worden gerepliceerd.

- Wat vergen deze scenario's van de bestuurlijke kwaliteit van mbo-instellingen, wat zijn kortom de noodzakelijk te vervullen randvoorwaarden voor het borgen van interne leerprocessen en maatschappelijke legitimering?

Dit dan zoals in dit paper en ook elders aangegeven, niet enkel vanuit de wereld van de wetenschap noch louter vanuit beleidsmatige optiek, maar met nauwe betrokkenheid van de mbo-instellingen, in de vorm van een *crafting community*.



## Geraadpleegde literatuur

### **Baker 2014**

D.P. Baker, *The schooled society. The educational transformation of global culture*. Stanford: Stanford University Press 2014.

### **Bannink e.a. 2014**

D. Bannink e.a., 'De gedecentraliseerde integratie van het sociaal domein'. In: *Beleid en maatschappij*, 2014, 41, p. 65-73.

### **Bokhorst 2015**

A.M. Bokhorst, 'Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht.' In: *WRR-Policy Brief*, nr. 3, 2015.

### **Bovens & Schillemans 2009**

M. Bovens & Th. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma 2009.

### **Brandsen, Meijer & Van Montfort 2005**

T. Brandsen, A. Meijer & C. van Montfort, 'De dubbele helix van publieke reenschap'. In: *Bestuurskunde*, 14, 2005, nr. 1, p. 3-8.

### **Commissie Governance, Handhaving en Codes 2013**

Commissie Governance, Handhaving en Codes, *Voldoende... En nu naar goed! Evaluatie van de code 'Goed bestuur in de bve-sector'*. Eindrapport. Commissie Governance, Handhaving en Codes 2013.

### **Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2012**

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2012.

### **Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden 2015**

Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, *Ontspoorde ambitie*. Den Haag: Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden 2015.

### **Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016**

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG 2016.

### **Elster 1992**

J. Elster, *Local justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. Cambridge: Cambridge university press 1992.

**Goodijk 2015**

R. Goodijk, *Van afvinken naar aanspreekbaarheid. Over deugdelijke governance in de semipublieke sector* (oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit 2015.

**Hooge, Van der Sluis & De Vijlder 2004**

E.H. Hooge, M.E. van der Sluis & F.J. de Vijlder, *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve 2004.

**Hooge, Burns & Wilkoszewski 2012**

E. Hooge, T. Burns & H. Wilkoszewski, 'Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability'. In: OECD, *OECD Education Working Papers*, no. 85.

**Hooge 2015**

E. Hooge, 'Connecting with the world of work: horizontal accountability processes in institutions providing vocational education and training (VET)'. In: *European Journal of Education*, vol. 50, no. 4, 2015, p. 478-496.

**Inspectie van het Onderwijs 2010**

Inspectie van het Onderwijs, *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2010.

**Inspectie van het Onderwijs 2012**

Inspectie van het Onderwijs, *Klachtenbehandeling in het mbo. Onderzoek 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2012.

**Inspectie van het Onderwijs 2016a**

Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs (concept)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016.

**Inspectie van het Onderwijs 2016b**

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016.

**JOB 2016**

Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, *JOB Monitor 2016*. Amsterdam: JOB 2016.

**MBO Raad 2014**

MBO Raad, *Branchecode goed bestuur in het mbo*. Woerden: MBO Raad 2014.

**Meurs 2016**

P. Meurs, 'Maatwerk én willekeur; een pleidooi voor situationele gelijkheid'. In: Transitiecommissie Sociaal Domein, *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont? Essays over de relatie tussen burger en bestuur*. Den Haag: TSD 2016, p. 97-111.

**Ministerie van OCW 2005**

Ministerie van OCW, *Koers bve. Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: ministerie van OCW 2005.

**Ombudslijn mbo 2015**

Ombudslijn mbo, *Jaarrapportage september 2014-augustus 2015*. Ede: Ombudslijn mbo 2015.

**Onderwijsraad 2013**

Onderwijsraad, *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag: Onderwijsraad 2013.

**Van Schoonhoven 2010**

R. van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs. Verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs*. Amsterdam: SWP 2010.

**Van Schoonhoven 2010**

R. van Schoonhoven, 'Medezeggenschap en verantwoording: in meerdere opzichten een zaak van goed bestuur'. In: R. Klarus & F.J. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2010, p. 111-134.

**Van Schoonhoven 2016**

R. van Schoonhoven, *Recht doen aan beroepsonderwijs* (oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit 2016.

**Van Schoonhoven & Konings 2006**

R. van Schoonhoven & D. Konings, *Tussen wil en wet. Naar volwaardige medezeggenschap in het beroepsonderwijs?* Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve 2006.

**Thomsen & Van de Venne 2012**

M. Thomsen & L. van de Venne, *Goed bestuur in het mbo; vorderingen in de implementatie van de Code Goed Bestuur in de bve-sector*. Den Bosch: echo.

**Trommel 2013**

W.A. Trommel, 'De louterende werking van bestuurlijke bescheidenheid.' In H.J. Bosselaar & G. Vonk (Eds.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Den Haag: Boom Lemma 2013, p. 115-125.

**Trommel 2014**

W.A. Trommel, 'De maatschappij is sterker dan decentralisatie, gelukkig.' In: *S&D*, 2014-3, p. 75-85.

**Veringa & Schouten 2016**

J.A.P. Veringa & L. Schouten, 'Ontwikkelingen in de governance van onderwijsinstellingen en de rol van medezeggenschap daarbij'. In: *RegelMaat*, 2016 (13), 1, p. 30-41.

**De Vijlder 2008**

F.J. de Vijlder, 'Governance en verantwoording in het onderwijs. Ervaringen uit Nederland. In: Vlaamse Onderwijsraad, *Publieke informatie over scholen – een verkenning*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2008.

**De Vijlder & Westerhuis 2002**

F.J. de Vijlder & A. Westerhuis, *Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve 2002.

**Warps e.a. 2013**

J. Warps e.a., *Evaluatie medezeggenschap bve-sector. Vragenlijstonderzoek ondernemingsraden en deelnemersraden*. Nijmegen: Researchned 2013.

**Warps & Van Casteren 2015**

J. Warps & W. van Casteren, *Evaluatie medezeggenschap bve-sector. Vragenlijstonderzoek onder bestuurders en toezichthouders*. Nijmegen: Researchned 2015.

**Van Wieringen 1996**

A.M.L. Van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink 1996.

**WRR 2014**

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks & balances bij semipublieke organisaties*. Den Haag: WRR 2014.

**WRR 2016**

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Memo aan de programma-commissies. Thema's voor de volgende kabinetsperiode*. Den Haag: WRR 2016.

## **Over de auteur**

Prof. dr. R. (Renée) van Schoonhoven is als bijzonder hoogleraar onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs verbonden aan de Faculteit der rechtsgeleerdheid, afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij is tevens vanuit Actis werkzaam als zelfstandig onderzoeker / adviseur.